

## 論 文

政治分野における男女共同参画推進法とその課題  
：2019年統一地方選挙と参議院議員通常選挙の分析から

Act to promote Gender Equality in the field of politics and its problems

経営学部現代経営学科

林 紀行

HAYASHI, Noriyuki

Department of Contemporary Business

Faculty of Business Administration

**キーワード**：政治分野における男女共同参画推進法，法の下での平等

**要旨**：男女の候補者数ができる限り均等になることを政党に求める「政治分野における男女共同参画推進法」は，2018年5月23日に施行された。これを受けて実施された2019年の統一地方選挙や参議院選挙では，女性の候補者や当選者が微増するという結果に終わった。参議院議員選挙で掲げられた各政党のマニフェストからは，女性の議員を増やそうとする意向を読み取ることはできるが，そのことが具体的な動きにはつながっているとはいえない。法律によって，男女の立候補者数を同数あるいは均等にするのを政党に義務づけることは，憲法が定める平等原則に抵触する可能性があり，現実的ではない。それゆえ，現段階では，女性議員が活動しやすい環境を整備することが求められるが，地方レベルでは，出産議員ネットワークや茨城県取手市議会が，会議規則を改正することで，女性が議員になるにあたって障壁となる出産や育児の問題を解決する取り組みを進めている。

**KeyWords**：Act to promote Gender Equality in the field of Politics, Equality before the law

**Abstract**：The aim of this paper is to investigate the features of Act to promote Gender Equality in the field of politics, especially focusing on nationwide local elections and House of Councillors election in 2019. Analysis results revealed that by enacting ACT did not contribute to increase both the number of members of the assembly of local government and the number of House of Councilors. A legal quota would be unconstitutional, so it is necessary to develop a social environment where women's participations will be promoted in Politics.

## I はじめに

政治分野における男女共同参画を推進するために，男女の候補者数ができる限り均等になることを求める「政治分野における男女共同参画推進法」（以下，推進法とする）が2018年5月23日に施行された。これを受けて，2019年4月に実施された統一地方選挙や7月に実施された参議院議員選挙では，部分的ではあるが，女性の立候補者や当選者が増える効果がみられた。しかしながら，2005年に策定された「第2次男女共同参画基本計画」で明記された「社会のあらゆる分野において，2020年までに，指導的地位に女性が占める割合が，少なくとも30%程度になるよう期待する」という数値目標からはほど遠い結果であった。

世界経済フォーラム（World Economic Forum）

が発表した「世界ジェンダー・ギャップ報告書2018（The Global Gender Gap Report 2018）」によると，日本の男女平等ランキングは，149カ国中，総合：110位，経済分野：117位，教育分野：65位，健康分野：41位，政治分野：125位となっており，きわめて低位的な状況にある。政治分野でのランキングは，過去50年における女性首相の在任期間，女性閣僚の比率，女性国会議員の比率のデータをもとに算出されているが，列国議会同盟（IPU）が発表している下院議会（第一院）議員における女性の比率でも，160位となっており，そのような結果になるのは当然のことであるといえる。

国レベルでみると，2000年代に部分的に改善がみられたものの，状況はさほど変わっていない<sup>1)</sup>。また，地方レベルでみると，2001年以降，特別区議会におけ

る女性議員の比率が20%をこえるようになったが、他の地方議会では20%を下回っており、特に都道府県議会と町村議会が低い状況にある。

推進法は、こうした状況を打破するために制定されたが、その目的は、「政治分野における男女共同参画を効果的かつ積極的に推進し、もって男女が共同して参画する民主政治の発展に寄与すること」（同法1条）にある。ここでは、男女の候補者数を均等にする法的義務を政党に課すことは見送られ、自主的な取り組みに委ねられることとなった。

政治分野における男女平等が進んでいる国では、「クオータ制」が導入されている<sup>2)</sup>。しかし、わが国で、強制型のクオータ制を導入しようとした場合、憲法14条が定める「法の下での平等」や憲法44条が定める「国会議員の資格」の規定に抵触する問題が生じる<sup>3)</sup>。また、これとは違った観点で、保守層を中心に、一定の割合の議席を女性に割り当てることに反対する意見もある。

本論文では、わが国のこのような状況をふまえながら、女性の政治参加の歴史を概観するとともに、推進法の制定へと至った経緯、その効果を検討することとする。また、地方議会における取り組みである出産議員ネットワークと茨城県取手市議会の事例から、標準会議規則の改正と必要な条件整備についても検討することとしたい。

## Ⅱ 女性の政治参加の変遷

わが国における女性の政治参加の歴史は、1946年に実施された衆議院議員選挙において、女性が初めて参政権を行使したところから始まった。「(表1) 衆議院・参議院議員選挙における女性候補者および当選者の割合」が示すように、戦後初となる1946年の衆議院議員選挙では、女性の当選者が8.4%いたが、以後は1～3%で推移していき、5%をこえたのは、2000年の衆議院議員選挙であった。これに対して、参議院議員選挙では、1971年以降は5%をこえ続け、「マドンナ旋風」が吹いた1989年には、当選者が17.5%となった。そして、2007年には、国政選挙で初めて20%をこえた。女性当選者の割合に影響を及ぼす要因にはいくつかのものが考えられるが、選挙制度の違いを指摘する学説が多くみられる。拘束式比例代表制では、政党が候補者の名簿での順位を決定できるので、小選挙区制の候補者になるよりも、女性が立候補しやすく、その結果、当選者の割合も高くなる傾向にある<sup>4)</sup>。このため、参議院議員選挙における女性の当選者の割合が高くなっているとされる。

次に、地方議会における女性議員の割合の推移についてみていくこととする。1947年の統一地方選挙では、793人の女性議員が当選したが、その割合は0.4%であった。投票率をみても、女性は男性よりも10%以上低く、あまり地方の政治に関心がなかったようであ

(表1) 「衆議院・参議院議員選挙における女性候補者および当選者の割合」

衆議院議員選挙			参議院議員選挙		
投票	候補者(%)	当選者(%)	投票	候補者(%)	当選者(%)
1946年4月	2.9	8.4	1947年4月	3.3	4
1947年4月	5.3	3.2	1950年6月	4.3	3.8
1949年1月	3.2	2.6	1953年4月	6.3	7.8
1952年10月	1.9	1.9	1956年7月	5	3.9
1953年4月	2.1	1.9	1959年6月	5.5	6.3
1955年2月	3.2	1.7	1962年7月	4.6	6.3
1958年5月	2	2.4	1965年7月	3.9	7.1
1960年11月	2.2	1.5	1968年7月	3.6	4
1963年11月	2	1.5	1971年6月	4.9	6.4
1967年1月	1.6	1.4	1974年7月	5.2	6.2
1969年12月	2.2	1.6	1977年7月	11.3	6.3
1972年12月	2.2	1.4	1980年6月	6.3	7.1
1976年12月	2.8	1.2	1983年6月	12.8	7.9
1979年10月	2.6	2.2	1986年7月	16.2	7.9
1980年6月	3.4	1.8	1989年7月	21.8	17.5
1983年12月	3.3	1.6	1992年7月	19.2	10.3
1986年7月	4.2	1.4	1995年7月	21.9	16.7
1990年2月	6.9	2.3	1998年7月	23.2	15.9
1993年7月	7.3	2.7	2001年7月	27.6	14.9
1996年10月	10.2	4.6	2004年7月	20.6	12.4
2000年6月	14.4	7.3	2007年7月	24.1	21.5
2003年11月	12.9	7.1	2010年7月	22.9	14
2005年9月	13	9	2013年7月	24.2	18.2
2009年8月	16.7	11.3	2016年7月	24.7	23.1
2012年12月	15	7.9	2019年7月	28.1	22.6
2014年12月	16.6	9.5			
2017年10月	17.7	10.1			

(出典)内閣府男女共同参画局「男女共同参画白書 令和元年版」93頁を加筆修正した。

(表2) 地方議会における女性議員の割合の推移 (%)

	都道府県議会	市議会	政令指定都市議会	町村議会	特別区議会	合計
1976	1.2	2		0.5	6.6	1
1977	1.2	2.1		0.5	6.6	1.1
1978	1.1	2.1		0.5	6.5	1.1
1979	1.2	2.2		0.5	6.7	1.1
1980	1.2	2.2		0.6	6.8	1.2
1981	1.2	2.3		0.6	7	1.2
1982	1.2	2.3		0.6	7.1	1.2
1983	1.2	2.9		0.7	7.5	1.5
1984	1.2	2.9		0.8	7.6	1.5
1985	1.3	3		0.9	7.1	1.6
1986	1.4	3.2		0.9	7.7	1.7
1987	2.2	4		1.2	8.9	2.2
1988	2.3	4.1		1.2	8.9	2.2
1989	2.6	4.2		1.3	8.9	2.4
1990	2.6	4.5		1.4	8.9	2.5
1991	2.8	5.6		1.9	11.8	3.2
1992	2.8	5.8	7.9	2	11.8	3.3
1993	2.6	5.9	8	2.2	12.1	3.4
1994	2.7	6.1	8	2.2	12.3	3.5
1995	3.1	7.3	10.5	2.7	14.3	4.3
1996	3.3	7.4	11	2.9	14.4	4.4
1997	3.4	7.6	11	3.1	14.2	4.6
1998	3.5	7.9	11	3.3	14.3	4.9
1999	5.5	9.8	14.1	4.2	19.7	6.2
2000	5.5	10.1	14.3	4.5	19.8	6.4
2001	5.7	10.5	15	4.8	20	6.8
2002	5.8	10.8	14.9	4.9	20.2	7
2003	6.9	11.9	16	5.6	21.5	7.9
2004	6.9	11.5	16.3	5.8	21.5	8.1
2005	7.2	10.6	16.3	6.4	21.8	8.8
2006	7.3	10.8	15.6	6.9	21.9	9.4
2007	8	11.8	17.2	7.7	24.7	10.4
2008	8.2	12.1	17.3	7.8	24.9	10.6
2009	8.1	12.4	17.4	8.1	24.8	10.9
2010	8.1	12.7	17.6	8.1	24.6	11.1
2011	8.6	12.8	16.6	8.4	25.9	11.3
2012	8.7	12.8	16.5	8.6	25.7	11.4
2013	8.8	13.1	16.5	8.7	25.9	11.6
2014	8.9	13.2	16.6	8.9	26.2	11.7
2015	9.8	13.9	17.2	9.5	27	12.4
2016	9.9	14	17.1	9.8	26.9	12.6
2017	10.1	14.4	17.2	9.9	27.1	12.9
2018	10.1	14.7	17.2	10	27	13.1

(出典)内閣府男女共同参画局「男女共同参画白書 令和元年版」93頁を加筆修正した。

る<sup>5)</sup>。ただし、1970年代半ばまでは、データが整備されておらず、その実態ははっきりとしていないのが現状である<sup>6)</sup>。1970年代以降については、「(表2) 地方議会における女性議員の割合の推移」が示すように、着実に割合が増加する傾向にある。女性議員の割合が10%を初めてこえたのは、都道府県議会が2017年、市議会が2000年、政令指定都市議会が1995年、町村議会が2018年、特別区議会が1991年であった。

### Ⅲ 2019年統一地方選挙と参議院議員選挙

#### 1. 統一地方選挙の結果

推進法施行後に実施された2019年4月の統一地方選挙では、女性候補者と当選者の割合はどのようになったのだろうか。その結果を示したものが「(表3) 統一地方選挙における女性候補者数・女性当選者数とその割合」である。女性候補者が0人であった指定市長選挙を除き、全ての選挙で前回の統一地方選挙(2015

年)よりも、女性候補者の割合が増えている。割合が最も高かったのが、特別区議会議員選挙の26.5%であった。ただし、劇的に割合が上昇した選挙はなかった。

当選者に占める女性の割合でみると、女性当選者が0人であった知事選挙、政令指定都市市長選挙、特別区長選挙、町村長選挙以外では、全ての選挙で前回の統一地方選挙(2015年)よりも増えている。最も高かったのが、従来から割合が高い特別区議会議員選挙の31.0%であった。政令指定都市を除く市議会議員選挙では、女性の当選者が6.5%増えた点は、別に検討する必要があると考えられる。また、立候補者と当選者に占める女性の割合の比較からすると、市議会議員選挙において、当選者の割合が5.3%高かった点を除けば、女性候補者が当選しやすいという結果は出ていない。

次に、4月7日に実施された41道府県議会議員選挙をみていくこととしたい。道府議会議員選挙における

女性の候補者は389人で、全候補者に占める割合は、12.7%であった。次に、当選者は237人となり、全当選者に占める割合は10.4%となり、初めて10%をこえた。

政党別に女性候補者の数とその割合をみると、共産党が111人（党内での女性候補者の割合：46%）、自民党が55人（4%）、立憲民主党が46人（26%）、国民民主党が14人（12%）、公明党が14人（8%）、日本維新の会・大阪維新の会が合わせて6人（7%）、社民党が4人（16%）、希望の党が2人（50%）、諸派が10人（22%）、無所属が127人（14%）となった。また、女性の当選者は、共産党が51人（党内での女性当選者の割合：52%）、自民党が41人（4%）、立憲民主党が29人（25%）、公明党が14人（9%）、国民民主党が12人（15%）、日本維新の会が4人（6%）、社民党が4人（18%）、諸派が4人、無所属が78人であった<sup>7)</sup>。この結果からすると、自民党は、女性候補者数は最も多いが、党内の候補者に占める割合は最も低くなっている。また、全候補者の74%が当選したという結果からすれば、公明党（100%）と国民民主党（86%）は女性の当選率が高く、自民党（75%）はほぼ平均、最も多くの当選者を出した共産党は46%にとどまった。

次に、41道府県別に、女性当選者数とその割合をみていくこととしたい。女性当選者数では、10人以上であったのが、神奈川県19人（18.1%）、埼玉県14人（15.1%）、兵庫県13人（15.1%）、京都府13人（21.7%）、北海道11人（11.0%）となった。反対に、当選者が4人以下であったのは、20県あり、中でも山

梨県は、1人（2.7%）であった。山梨県では、過去最多となる6人が立候補したが、共産党現職だけが当選した。次に、割合から見ると、15%以上であったのが、京都府（21.7%）、神奈川県（18.1%）、滋賀県（15.9%）、埼玉県（15.1%）、兵庫県（15.1%）であった。反対に、5%以下であったのは、山梨県（2.7%）、熊本県（4.1%）、大分県（4.7%）、広島県（4.7%）、愛知県（4.9%）、香川県（4.9%）であった<sup>8)</sup>。

上記の結果からすると、今回の統一地方選挙では、全体的に女性候補者数や当選者数が増えたということができるが、割合からすると、大きく増えたという結果にはならなかった。また、政党や道府県別にあると、大きな差異がみられた。

## 2. 参議院議員選挙の結果

2019年7月に実施された参議院議員選挙は、推進法施行後、初めての国政選挙となった。国政選挙における女性候補者の割合を示したのが、「(表1) 衆議院・参議院議員選挙における女性候補者および当選者の割合」である。衆議院議員選挙では、ここ3回をみると、候補者に占める女性の割合は、15～18%の間で推移し、当選者に占める女性の割合は10%前後となっている。これに対し、参議院議員選挙では、候補者に占める女性の割合は、1989年以降、ほぼ20%をこえ、当選者に占める女性の割合は、直近の2回では20%をこえている。

2019年7月に実施された参議院議員選挙では、女性

(表3) 統一地方選挙における女性候補者数・女性当選者数とその割合

		第17回(2011年)		第18回(2015年)		第19回(2019年)	
		候補者数	比率(%)	候補者数	比率(%)	候補者数	比率(%)
道府県議選	男性	3,110	90	2,893	88.4	2,673	87.3%
	女性	347	10	379	11.6	389	12.7%
	計	3,457	100	3,272	100	3,062	100%
知事選	男性	34	87.2	21	84	25	83.3%
	女性	5	12.8	4	16	5	16.7%
	計	39	100	25	100	30	100%
政令指定都市議選	男性	1,122	82.4	1,213	82.2	1,100	78.8%
	女性	239	17.6	263	17.8	296	20.80%
	計	1,361	100	1,476	100	1,396	100
政令指定都市長選	男性	11	73.3	14	82.4	17	100
	女性	4	26.7	3	17.6	0	0
	計	15	100	17	100	17	100
市議選	男性	7,359	85.3	7,125	85	6,669	82.7%
	女性	1,266	14.7	1,258	15	1,394	17.3
	計	8,625	100	8,383	100	8,063	100
市長選	男性	188	92.6	167	93.3	137	85.1%
	女性	15	7.4	12	6.7	24	14.9%
	計	203	100	179	100	161	100.0%
特別区議選	男性	881	75.8	862	75.9	792	73.5%
	女性	281	24.2	273	24.1	286	26.5%
	計	1,162	100	1,135	100	1,078	100
特別区長選	男性	42	91.3	30	93.8	28	90.3%
	女性	4	8.7	2	6.3	3	9.7%
	計	46	100	32	100.1	31	100.0%
町村議選	男性	4,561	90.7	4,341	89.8	4,198	87.9%
	女性	465	9.3	491	10.2	577	12.1
	計	5,026	100	4,832	100	4,775	100
町村長選	男性	195	97	196	98.5	204	98.1%
	女性	6	3	3	1.5	4	1.9%
	計	201	100	199	100	208	100

		第17回(2011年)		第18回(2015年)		第19回(2019年)	
		当選者数	比率(%)	当選者数	比率(%)	当選者数	比率(%)
道府県議選	男性	2,148	92.3	2,077	90.9	2,040	89.6%
	女性	180	7.7	207	9.1	237	10.4%
	計	2,328	100	2,284	100	2,277	100.0%
知事選	男性	11	91.7	9	90	11	100.0%
	女性	1	8.3	1	10	0	0.0%
	計	12	100	10	100	11	100.0%
政令指定都市議選	男性	772	83.5	844	82.6	801	79.2%
	女性	152	16.5	178	17.4	211	20.8%
	計	924	100	1,022	100	1,012	100.0%
政令指定都市長選	男性	5	100	5	100	6	100.0%
	女性	0	0	0	0	0	0.0%
	計	5	100	5	100	6	100.0%
市議選	男性	6,064	85.4	5,762	83.9	5,485	81.6%
	女性	1,040	14.6	1,103	16.1	1,239	22.6%
	計	7,104	100	6,865	100	6,724	100.0%
市長選	男性	85	96.6	85	95.5	80	93.0%
	女性	3	3.4	4	4.5	6	7.0%
	計	88	100	89	100	86	100.0%
特別区議選	男性	601	73.2	590	72.2	542	69.0%
	女性	220	26.8	227	27.8	243	31.0%
	計	821	100	817	100	785	100.0%
特別区長選	男性	13	100	11	100	11	100.0%
	女性	0	0	0	0	0	0.0%
	計	13	100	11	100	11	100.0%
町村議選	男性	4,009	90.7	3,822	89.6	3,710	87.6%
	女性	409	9.3	443	10.4	523	12.4%
	計	4,418	100	4,265	100	4,233	100.0%
町村長選	男性	121	100	122	100	121	100.0%
	女性	0	0	0	0	0	0.0%
	計	121	100	122	100	121	100.0%

(出典)公益財団法人明るい選挙推進協会「男女別候補者数とその割合(前々回・前回対比)」と「男女別当選者数とその割合(前々回・前回対比)」を加筆修正した。



の候補者数は、選挙区56人、比例区48人の合計104人となり、前回と比べると、候補者数で8人増、割合で3.4%増の28.1%となった。また、女性の当選者数は、選挙区18人、比例区10人の合計28人となり、前回と比べると、当選者数は同じ28人となったが、今回の選挙から定数が3増となったため、割合では0.5%減の22.6%となった。

次に、政党別の女性候補者数とその割合をみると、共産党が22人（55%）、立憲民主党が19人（45.2%）、自民党が12人（14.6%）、国民民主党が10人（35.7%）、日本維新の会が7人（31.8%）、社民党が5人（71.4%）、公明党が2人（8.3%）、れいわ新撰組が2人（20%）、無所属が11人（61.1%）となった<sup>9)</sup>。次に、政党別に女性当選者数とその割合をみると、自民党が10人（17.5%）、立憲民主党が6人（35.2%）、共産党が3人（42.9%）、公明党が2人（14.3%）、国民民主党が1人（16.7%）、日本維新の会が1人（10%）、れいわ新撰組が1人（50%）、無所属が4人（50%）となった。

女性候補者数とその割合は微増したが、女性当選者数は前回と同じであり、定数が増えたことで、その割合は微減となった。以上の結果からすれば、推進法は、今までの選挙の枠組みにほとんど影響を与えなかったとみることができよう。

また、政党別にみると、大きな差異があるが、この参議院議員選挙において、女性候補者の具体的な目標設定をしたのは、立憲民主党（比例代表で40%）、国民民主党（30%）、共産党（50%）、自由党（50%）であり、自民党、公明党、日本維新の会、社民党は具体的な目標を設定しなかった。目標設定をした中でも、立憲民主党や共産党は、候補者と当選者の割合はともに高い水準にあることが注目されよう。

次に、参議院議員選挙のマニフェストで掲げられた政策の違いについてみていくこととしたい。「(表4) 参議院議員選挙マニフェストにおける政策」は、主要政党が2016年と2019年の参議院議員選挙のマニフェストにおいて、政治分野における男女共同参画に関する政策を抜粋したものである。これをみると、自民党、立憲民主党、国民民主党、共産党、社民党は、男女の候補者数が等しくなるよう努力する内容の政策を掲げている。「推進法を制定すること」を掲げていた2016年のものと比較すれば、よりふみこんだ内容となっていたが、一部の政党を除き、現実面ではそのような結果にはならなかった。

(表4) 参議院議員選挙マニフェストにおける政策

	2016年7月	2019年7月
<b>自民党</b>	中央政治大学院などを活用し、女性候補者の育成を率先垂範します。各政党にも積極的な取組みを促すため、議員立法を検討し、早期に国会へ提出します。	「政治分野における男女共同参画推進法」に基づき、情報の収集・活用、啓発活動、環境整備等の取組みを加速し、男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指します。
<b>公明党</b>	政治分野、行政分野等における女性の参画拡大を推進します。	政治分野、行政分野等における女性の参画拡大を推進します。
<b>立憲民主党</b>	(前身の民進党)「男女同数候補」をめざす法案と衆議院比例代表選挙区に「男女交互名簿」の採用を可能とする法案の成立を目指します。	各議会でのパリティ(男女同数)を目指します。
<b>国民民主党</b>	(前身の民進党)「男女同数候補」をめざす法案と衆議院比例代表選挙区に「男女交互名簿」の採用を可能とする法案の成立を目指します。	政党の候補者選定の自由・政治活動の自由を確保する中で、国政選挙におけるクオータ制の法制化を目指します。
<b>共産党</b>	国会と地方議会の議員の男女同数をめざします。	人口構成にふさわしく男女50-50の議会をめざします。女性が議員として活躍できるように、社会全体で女性差別の是正、産休制度の確立をはじめとして妊娠・出産、子育てや介護などと議会活動、社会活動が両立できる条件整備、議会でのセクハラや女性議員いじめなどをなくす議会運営の民主的改革などをすすめます。
<b>社民党</b>	クオータ制度、女性候補者への支援強化、女性が議員活動しやすい議会環境の整備等で女性議員を増やします。	国・自治体の女性議員、公務・民間企業の女性管理職、各種審議会などにおいて女性割合を引き上げ、あらゆる政策・意思決定の場における男女平等を推進します。

#### Ⅳ 憲法と政治分野における男女共同参画推進法の関係

2015年2月26日、超党派の国会議員により「政治分野における女性の参画と活躍を推進する議員連盟」(以下、議員連盟)が設立された<sup>10)</sup>。議員連盟には(2017年6月時点)、60人の国会議員が所属し、役員会には全政党・会派から少なくとも1人が参加し、政党・会派との調整役を担った<sup>11)</sup>。そのような中、2016年5月に、民進党・共産党・生活の党・社民党の4党共同による「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案」が衆議院に提出されると、同年12月に、自民党・公明党・日本維新の会の3党共同で、「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案」が衆議院に提出された。4党共同案では「政治分野における男女共同参画の推進は、衆議院議員、参議院議員及び地方公共団体の議会の議員の選挙において、政党その他の政治団体の候補者の選定の自由、候補者の立候補の自由その他の政治活動の自由を確保しつつ、男女の候補者ができる限り同数となることを目指して行われなければならない」(2条)としたのに対し、3党共同案では、「政治分野における男女共同参画の推進は、衆議院議員、参議院議員及び地方公共団体の議会の議員の選挙において、政党その他の政治団体の候補者の選定の自由、候補者の立候補の自由その他の政治活動の自由を確保しつつ、男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指して行われるものとする」(2条)となった。両法案の違いは、国政選挙や地方選挙における男女の立候補者を「同数」(4党共同案)とするのか、「均等」(3党共同案)とするかであった。これは、自民党内から、「同数」にすることに対する意見が出たことから、より幅の広いイメージが持てる「均等」にシフトしたものである<sup>12)</sup>。「均等」と「同数」をめぐる対立は、最終的に、推進法の成立が必要であるという共通の理解があり、候補者を「男女均等」にするということで調整がついた<sup>13)</sup>。これにより、提出された2法案は取り下げられ、3月に、新しい法案が委員長提案され、衆参両院で全会一致により成立した。

推進法の目的は、「政治分野における男女共同参画を効果的かつ積極的に推進し、男女が共同して参画する民主政治の発展に寄与すること」であり、基本原則は、①衆議院、参議院及び地方議会の議員の選挙において、男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指して行われること、②男女がその個性と能力を十分に発揮できること、③家庭生活との円滑かつ継続

的な両立が可能となることである。また、責務については、①国・地方公共団体は、政党等の政治活動の自由及び選挙の公正を確保しつつ、必要な施策を策定し、実施するよう努めること(実態の調査及び情報収集等、啓発活動、環境整備、人材の育成等)、②政党等は、所属する男女のそれぞれの公職の候補者の数について目標を定める等、自主的に取り組むよう努めることとしている。

推進法は、政党に男女の候補者数を「可能な限り等しくすること」を求めるが、「政党その他の政治団体の候補者の選定の自由、候補者の立候補の自由その他の政治活動の自由を確保しつつ」(2条)ということが条件となっており、強制力や罰則のない理念法となっている。このため、実効性がどこまであるのかという問題が生じる。しかしながら、政党などに候補者の数を均等にすることを義務づける場合には、憲法との関係で問題が生じることになる。

第一に、憲法14条が定める「法の下での平等」との関係である。憲法14条は、性別による差別を禁止している。そこで、男女の候補者数を同数あるいは均等にすることを政党に義務づける法律を制定する場合には、この点についての合憲性を検討しなければならない。男女の候補者数を同数にすることは、一方の姓を優遇する処遇あるいは積極的差別は正に当たる。この点については、佐藤幸治教授が、「優先処遇ないし積極的差別は正処置は、複雑微妙な問題を孕んでおり、そのことも関係して、一般には、憲法の保障する平等権の内実そのものはそうした処遇ないし措置を求める権利までは含まず、ただ国家が政策的にそうした処遇ないし措置を講ずることが必要な場合があることは否定しないと解するにとどまっている」と指摘するように<sup>14)</sup>、憲法14条からただちに合憲である、違憲であると判別することは困難である。それゆえ、辻村みよ子教授が、「結果の平等を実現する要請が強い場合など、根拠や目的・手段が合理的な範囲に限って、14条のもとで特別の措置が認められると解することが妥当と思われる」<sup>15)</sup>と指摘するように、目的が合理的であり、その目的のために、他には手段がなく、しかもそれが必要最小限のものであるということが問われることになる。

第二に、憲法44条が定める「国会議員の資格の性別による差別の禁止」との関係である。憲法44条は、「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならな

い」と定め、被選挙人の資格を性別で差別することを禁止している。憲法14条で法の下での平等について定めている中で、44条後段で、あえて「性別」を強調している理由としては、厳格な形式的平等が要請されるという学説が有力である<sup>16)</sup>。

法律でクォータ制を定めたフランスでは、平等原則を定める憲法とクォータ制を定める法律との関係が問題となった。フランス共和国憲法51条1項は、「すべての男女の市民は、法律で定める資格にしたがい、平等の条件の下に、公務及び選挙による公職に就くことができる」としている。候補者名簿に一定数の女性候補者の登載を義務付ける法律について、憲法院は、「選挙による公職への立候補に際し、候補者の性を考慮した何らかの形式の割当（quota）を義務付ける法的規則は、憲法上の準則（平等原則）との対立を引き起こす」として、違憲であると判示した。ただし、政治代表の両性の均衡を回復するために一定数の女性候補者を候補者名簿へ登載させるという措置それ自体は、本件の場合のように法律によって義務付けられれば、憲法に抵触するが、反対に、選挙に参加する政党、団体、及びグループが候補者選定に関して自らの規約又は規則に特定の規定を定めるという形で自主的に採用するという形であれば、積極的に評価できるとした<sup>17)</sup>。

フランスの例をみるまでもなく、法律で、男女の候補者数を同数もしくは均等にすることを政党に義務づけることは、憲法に抵触する可能性があり、現実的ではない。それゆえ、同数もしくは均等となるように政党が努力することおよびそのチェック、そして、女性が立候補しやすくなる環境整備が求められることになる。

また、別の問題として、産休や育休への対応をあげることができる。国会では、女性の国会議員が産休を取得できるように、衆議院規則や参議院規則が改正されているが、十分なものになっているとはいえない。

## V 地方議会における男女共同参画の現状

### 1. 地方議会における女性議員の現状

市区町村議会は、平成の大合併などを経て、議員定数が大幅に削減されたにもかかわらず、「なり手不足」の問題が顕在化している。この問題を解決するための方策として、「開かれた議会」を実現することや兼業などの要件を緩和することがあげられているが、2018年時点で全体の13.1%しかいない女性議員を増やすこ

とも一つの方策として考えられている。

女性議員の平均年齢をみると、1987年は49.7歳であったものが、2015年には57.2歳となっており、平均年齢が高くなっていることがわかる<sup>18)</sup>。この点からすれば、20、30歳代の女性が地方議員のなり手となりえていないといえることができるが、この年代の女性が地方議員になるにあたって障壁となるのが出産と育児である。

これまで、地方議会では、出産によって議会を欠席することはほとんど想定されておらず、標準会議規則にある「事故」の範疇に入るものとして処理されてきた。都道府県議会議員、市区議会議員および東京都内の町村議会議員を対象とした調査を行った永野裕子豊島区議会議員によれば、任期中に出産した女性議員は120～130人程度となる見込みとのことであった<sup>19)</sup>。

全国都道府県議会議長会は、出産による欠席を認めるために、2002年に標準都道府県議会会議規則2条を改正し、「議員は、公務、疾病、出産その他の事故のため出席できないときは、その理由を付け、当日の開議時刻までに議長に届け出なければならない」とした。これを受け、2015年までに全都道府県議会が会議規則を改正した。

2015年に、有村治子女性活躍担当大臣が全国市議会議長会などに対して、標準会議規則を改正し、出産に伴う欠席に関する規定を設けるよう要請した。その結果、標準市議会会議規則では、「議員は、出産のため出席できないときは、日数を定めて、あらかじめ議長に欠席届を提出することができる」（2条2項）となり、標準町村議会会議規則では、「議員が出産のため出席できないときは、日数を定めて、あらかじめ議長に欠席届を提出することができる」（2条2項）となった。これにあわせて、各議会で規則の改正が行われるが、全ての地方議会で規定が設けられたわけではない。出産に伴う欠席規定を設けているまたは運用上認めている市区町村議会の割合は、85.4%にとどまっている<sup>20)</sup>。

この改正により、地方議員が出産する場合には、あらかじめ議長に届けることで欠席できることとなったが、休業期間や議員報酬の減額に関する問題が残った。労働基準法65条は、出産前の6週間、出産後の8週間の産前産後休暇を認めているが、地方議員は雇用関係にないため、使用者がおらず、この規定の対象外となっている。そこで、標準会議規則で欠席を認めるとしても、どの程度の期間まで認めるのかということが問題になる。内閣府男女共同参画局の調査によ



れば、出産に伴う欠席規定を明文化している市区町村議会のうち、労働基準法65条よりも長い期間を設けているのが64議会、同条よりも短い期間を設けているのが14議会、期間の定めがないのが1306議会となっている。また、出産に伴う欠席規定を明文化している市区町村議会のうち、議員報酬の減額規定があるのが66議会、ないのが1223議会、その他が95議会となっている<sup>21)</sup>。

## 2. 出産議員ネットワークの取り組み

出産経験のある地方議員と参加希望の議員から構成される出産議員ネットワークは、2017年12月22日に第1回懇話会を開催した。議員の妊娠や出産は、報道で取りあげられるなど、社会でも認知されるようになってきたが、実態が正確に伝えられていない部分もあった。女性議員にとっては、社会の無理解からくるプレッシャーやこどもが待機児童になることによって次の出馬を断念したり、産休事実を非公表にしたり、臨月での公務従事や早期復職をしたことなどが障壁となってきた。同ネットワークでは、基本課題として、(1)「母体・母子保護の観点から議員であるなし、ワーキングママ・ウーマンであるなしに関係なく、すべての妊産婦は平等に扱われなくてはならない。(人権事項であり、マタハラ批判・フェミニズムの主張ではない。)」, (2)「民主主義とはどうあるべきか」の観点で採決に加われないことを補うしくみの検討。(出産育児で議会に出られない際の措置として、文書質問・代理投票などの制度)」をあげている。

こうした点を踏まえ、女性が安心して地方議員になれる環境を整備することが不可欠であると考え、同ネットワークは、全国都道府県議会議長会に次の「要望書」を提出した。

- 1 標準都道府県議会会議規則における出産に伴う議会の欠席に関する規定について、取得期間及び運用についての考え方を明確に示すこと。
- 2 同規則において、子の看護休暇に関する規定を明確に整備すること。
- 3 同規則において、配偶者出産休暇の取得を可能にする規定を明確に整備すること。
- 4 IPU「ジェンダーに配慮した議会のための行動」に則った、議会における仕事と家庭の両立支援のためのインフラ及び議会文化の整備又は改善に取り組むこと。

(出産議員ネットワーク 代表世話人 永野裕子、子

育て議員連盟 共同代表 新井よしなお 共同代表 永野裕子「要望書」平成30年10月10日)

## 3. 取手市議会の取り組み

2017年12月15日に開催された第4回定例会で、7人の女性議員によって、「女性議員による議会改革特別委員会」設置が提案され、これを賛成多数で可決した。特別委員会の審査目的は、「妊娠、出産、育児等と議会活動に関すること」および「議会運営及び議事堂における女性の視点からの改革に関すること」であり、翌年の6月に開催予定の第2回定例会閉会までに結論を出すこととなった。

同特別委員会は、県内の市町議会の女性議員との対話や議会基本条例や会議規則等に規定されている議会の権能を活用しながら会議規則等の改正案をとりまとめた。取手市議会では、2015年6月に、「事故」しか認められていなかった会議規則の欠席事由に「出産」を加えた。しかし、産休や育休の制度がなかったことに加えて、出産で休める期間はあいまいであった。同特別委は、「安心して出産・子育てできる環境」を整備するためには、会議規則の改正が必要であると考え、その内容について17回の会合を開催した。

会議規則の改正案は、2018年6月22日の本会議で審議された。会議規則にある欠席事由である「事故と出産」を「疾病、看護、介護、出産、出産立ち会い、育児、忌引、災害その他やむを得ない理由」に変更する改正案と、連続して2定例会を欠席した議員は議員報酬を減額することを定めた取手市議会議員の議員報酬等の特例に関する条例に、「妊娠・出産やそれらを起因とした疾病」を理由に長期間欠席しても、減額の対象から除外することを定めた改正案は、ともに可決された<sup>22)</sup>。

## VI おわりに

最後に、残された課題について検討することとした。男女同数の候補者を法律で政党に義務づけることは、憲法が定める平等原則に抵触する可能性があり、実現は困難であると考えられる。それゆえ、政党の自主努力に委ねる部分が大きくなるが、それだけでは解決し得ない現実がある。第一に、選挙制度の問題である。衆議院は、小選挙区比例代表並立制を採用しているが、小選挙区で当選した男性である現職がいるにもかかわらず、次の選挙でこれを女性の候補者に差し替えるということは困難である。反対に、その小選挙



区に現職がいない政党にとっては、女性の候補者を積極的にたてていくという方策が考えられる。また、比例区については、政党が努力して、たとえば、「男女男女男女・・・」というように並んだ名簿ができればよいが、現実には、名簿は同順位であり、小選挙区との重複立候補者の惜敗率で順位を決めている。参議院選挙は、都道府県ごとの選挙区に同一政党から複数の候補者をたてられる場合はよいが、半数以上となる32区が2人区（3年ごとに半数を改選するので、選挙では1人が当選する形となる）であり、事実上、不可能に近い。また、比例区については、2019年7月の参議院議員選挙から特定枠を設けたが、そのような形で活用した政党はなく、立候補者個人が得票しなければならない形となっている。また、地方議員については、無所属で立候補することが多いため、ここを政党がコントロールすることはほぼ不可能に近い。

次に、女性が議員になりやすい環境整備について検討したい。第一に、表決権の確保の問題である。現在の所、国会と地方議会では、出産や育児によって本会議を欠席する場合でも、表決に加わることは認められていない。憲法56条2項は、「両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長が決するところによる」と定め、「出席議員」による採決を要件としている。「出席議員」の過半数の意味については、白票や無効票、棄権者の扱いについては議論があるところであるが、「出席」については争いがない<sup>23)</sup>。また、標準都道府県議会会議規則78条が、「表決宣告の際、議場にいない議員は、表決に加わることができない」と定めるように、地方議会においても、議場にいない議員は表決に加わることはできない<sup>24)</sup>。

この問題を解決すべく、超党派で結成された『『平成のうちに』衆議院改革実現会議』は、2018年7月に出した提言の中で、「(3) 女性議員が妊娠・出産時等により表決に加わることができない場合に、代理投票を認めるなど必要な対応を速やかに実施すべき」として、インターネットを使用し、議場から離れたところで女性議員が投票する「遠隔投票」制度を活用することの検討を始めた。しかしながら、国会の議決は「出席議員の過半数でこれを決し」と定めた憲法56条などに触れるとの指摘があり、導入は見送られた。また、地方レベルでみると、地方自治法116条は、「この法律に特別の定がある場合を除く外、普通地方公共団体の議会の議事は、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長が決するところによる」としてい

る。憲法56条は、地方議会には適用されないので、地方自治法116条を改正することで、表決権はインターネットを通じて行使することが可能になる可能性は考えられる。ただし、表決権の行使には、議会での議論を十分に踏まえておく必要がある。それゆえ、タブレット端末の整備、本会議や委員会の生中継などの条件が前提となろう。

最後に、一部の政党を除けば、マニフェストや党の目標設定に明確な指針はなく、かつてからあった「女性を増やそうという漠然とした雰囲気」<sup>25)</sup>が、女性議員を増やしてきたということからすれば、このままの状態が問題解決につながるとは限らない。こんにちの代表制は、「仮定の民意」ではなく、「実測による民意」に重きをおいている。その中で、男性が中心になりすぎた状況を変革するには、法整備を整えるだけでなく、社会のあり方そのものが問われていかなければならないだろう。

#### 【参考文献】

- 大木直子「政党による「女性活用」」お茶の水女子大学生生活社会科学研究会『生活社会科学研究』(23)(2016年)
- 大出峻郎『地方議会』(ぎょうせい、1977年)
- 大山七穂・国広陽子『地域社会における女性と政治』(東海大学出版会、2010年)
- 春日雅司『女性地方議員と地域社会の変貌』(晃洋書房、2016年)
- 彼谷環「政治と雇用の分野における多様性の推進と憲法的課題」『富山国際大学子ども育成学部紀要』第9巻第1号、2017年1月
- 川人貞史・山元一(編)『政治参画とジェンダー』(東北大学出版会、2007年)
- 行田邦子「「政治分野における男女共同参画推進法」制定を目指して」公益財団法人日本学術協力財団『学術の動向』22(8)(2017年)
- 工藤達朗「第44条 国会議員および選挙人の資格」小林孝輔、芹沢斉(編)『基本法コンメンタール 憲法』(日本評論社、2006年)
- 工藤達朗「第56条 議員の定足数、議決方法」小林孝輔、芹沢斉(編)『基本法コンメンタール 憲法』(日本評論社、2006年)
- 公益財団法人市川房枝記念女性と政治センター『女性参政資料集 2015年版 全地方議会女性議員の現状』(公益財団法人市川房枝記念女性と政治センター出版部、2015年)

齋藤英之「女性議員が少ない理由、増えている理由」  
上智短期大学『上智短期大学紀要』(22), (2002年)  
佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂, 2001年)  
辻村みよ子『概説 ジェンダーと法』(信山社, 2016  
年)  
辻村みよ子『憲法』(日本評論社, 2000年)  
辻村みよ子『憲法とジェンダー』(有斐閣, 2009年)  
三浦まり(編)『日本の女性議員』(朝日新聞出版社,  
2016年)  
内閣府男女共同参画局, 有限責任監査法人トーマツ  
「政治分野における男女共同参画の推進に向けた地  
方議会議員に関する調査研究報告書」(2018年3月)  
糠塚康江『パリテの論理』(信山社, 2005年)

このほかに、読売新聞、朝日新聞、毎日新聞、日本経  
済新聞、NHKの記事を参照した。

- 1) 三浦まり(編)『日本の女性議員』(朝日新聞出版  
社, 2016年), 128~154頁。
- 2) 辻村みよ子『概説 ジェンダーと法』(信山社,  
2016年), 72~77頁。
- 3) 糠塚康江『パリテの論理』(信山社, 2005年),  
7~9頁。
- 4) 齋藤英之「女性議員が少ない理由、増えている  
理由」上智短期大学『上智短期大学紀要』(22)  
(2002年), 62~63頁。
- 5) 三浦まり(編)『日本の女性議員』(朝日新聞出版  
社, 2016年), 274~275頁。
- 6) 春日雅司『女性地方議員と地域社会の変貌』(晃  
洋書房, 2016年), 97~101頁。
- 7) 中日新聞「参院選、姿勢問われる各党 女性議員  
減少」(2019年4月9日)
- 8) NHK, 朝日新聞, 読売新聞, 毎日新聞などの候  
補者, 当選者情報から計算した。
- 9) このほかに, 16人(15.0%)の女性候補者が立候  
補した。
- 10) 朝日新聞「「男女同数国会」掲げ連携 超党派議  
連, 公選法の改正目指す」(2016年1月16日)
- 11) 行田邦子「「政治分野における男女共同参画推進  
法」制定を目指して」公益財団法人日本学術協力  
財団『学術の動向』22(8)(2017年), 65頁。
- 12) 朝日新聞「候補者数「男女均等」に 政党に努力  
義務, 法成立へ」(2017年2月24日)
- 13) 彼谷環「政治と雇用の分野における多様性の推進

と憲法的課題」『富山国際大学子ども育成学部紀  
要』第9巻第1号(2017年1月), 4~5頁。

- 14) 佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂, 2001年),  
198頁。
- 15) 辻村みよ子『憲法』(日本評論社, 2000年), 204  
頁。
- 16) 工藤達朗「第44条 国会議員および選挙人の資  
格」小林孝輔, 芹沢斉(編)『基本法コンメン  
タール 憲法』(日本評論社, 2006年), 274頁。
- 17) 内閣府男女共同参画局「ポジティブアクションの  
概念と手法」([http://www.gender.go.jp/kaigi/kento/  
positive/siryo/pdf/honbun.pdf](http://www.gender.go.jp/kaigi/kento/positive/siryo/pdf/honbun.pdf))  
(アクセス日: 2019年8月29日)
- 18) 公益財団法人市川房枝記念女性と政治センター  
『女性参政資料集 2015年版 全地方議会女性議員  
の現状』(公益財団法人市川房枝記念女性と政治  
センター出版部, 2015年) 8頁。
- 19) 朝日新聞「議員任期中の出産、戦後わずか120人  
程度 地方議会」(2018年3月8日)
- 20) 内閣府男女共同参画局「17-2 地方議会における  
両立支援状況について(市区町村議会)」
- 21) 内閣府男女共同参画局「17-2 地方議会における  
両立支援状況について(市区町村議会)」
- 22) 取手市議会「ひびき 取手市議会だより」第225  
号, 2018年8月1日。
- 23) 工藤達朗「第56条 議員の定足数, 議決方法」  
小林孝輔, 芹沢斉(編)『基本法コンメンター  
ル 憲法』(日本評論社, 2006年), 296頁。
- 24) 大出峻郎『地方議会』(ぎょうせい, 1977年),  
377頁。
- 25) 大木直子「政党による「女性活用」お茶の水女  
子大学生活社会科学研究会『生活社会科学研究』  
(23)(2016年), 10頁。